

学校编码: 10384

分类号\_\_\_\_\_密级\_\_\_\_\_

学号: 200306014

UDC \_\_\_\_\_

厦门大学

硕 士 学 位 论 文

我国城市土地利用中的政府间关系研究

Research on Inter-governmental Relation Of Urban Land  
Utilization in Our Country

崔 桂 芳

指导教师姓名: 王 玉 琼 教授

专 业 名 称: 行 政 管 理

论文提交日期: 2006 年 5 月

论文答辩日期: 2006 年 6 月

学位授予日期: 2006 年 月

答辩委员会主席: \_\_\_\_\_

评 阅 人: \_\_\_\_\_

2006 年 5 月

# 厦门大学学位论文原创性声明

兹呈交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

# 厦门大学学位论文著作权使用声明

本人完全了解厦门大学有关保留、使用学位论文的规定。厦门大学有权保留并向国家主管部门或其指定机构送交论文的纸质版和电子版，有权将学位论文用于非赢利目的的少量复制并允许论文进入学校图书馆被查阅，有权将学位论文的内容编入有关数据库进行检索，有权将学位论文的标题和摘要汇编出版。保密的学位论文在解密后适用本规定。

本学位论文属于

- 1、保密（ ），在          年解密后适用本授权书。
- 2、不保密（ ）

（请在以上相应括号内打“√”）

作者签名：                      日期：          年    月    日

导师签名：                      日期：          年    月    日

## 论文摘要

政府间关系渗透到城市土地利用的每一个环节，是城市土地可持续利用的重要保障。本文综合运用了文献资料法、比较分析法和实证研究法等多种研究方法，从公共行政中的政府间关系这一前沿而敏感的视角对我国城市土地利用问题做出富有理论与实践意义的分析与探讨。全文共分三个部分：

第一部分：基本概念的界定与分析。从政府间关系的概念出发，论述了国内中央政府和地方政府、地方政府之间、政府部门之间的关系以及有关理论，为全文的论述提供了一个大的理论背景；在此基础上，阐述了城市土地利用概念及其产权安排，并回答了研究城市土地利用中政府间关系的原因，为全文的分析和探讨奠定了基础。

第二部分：我国城市土地利用中的政府间关系。阐述了我国城市土地利用中政府间关系的历史变迁，通过对现在管理城市土地的政府及其部门的职能、问题及其关系的博弈分析，呈现了目前城市土地利用中的政府关系的现状和形成原因；通过数理分析对监督和寻租的策略选择进行了讨论；接着以美、英、加拿大三国为例，介绍了国外城市土地利用管理中政府间关系的实践模式，并总结出了一些值得我国借鉴的有益经验。

第三部分：我国城市土地利用中的政府间关系重构。根据我国城市土地利用中政府关系的独特性，从管理职能、收益分配、公众参与、监督、法律完善以及信息公开等方面探讨了政府间关系的重构。

结语：在强调全文基本论调的同时，指出我国城市土地利用中政府间关系重构面临的几个挑战，并指出了在这个过程中应注意处理好几方面的关系。

**关键词：**政府间关系；城市土地利用；土地管理

## **Abstract**

The inter-governmental relations seep to every link of urban land utilization, it is the important safeguard for city land sustainable utilization. This paper applies various research methods, including method of document, method of comparing analysis, method of substantial evidence and so on, trying to analyze and study in theory and practice on inter-governmental relation of public administration in urban land utilization from inter-governmental relation front but sensitive visual angle. This paper mainly consists of three parts:

Part I: The paper embarks from the inter-governmental relation concept, elaborates the relations between central government and local government, local governments' relations, as well as the related theory, and this has provides a big theory background for the full text elaboration. In this foundation, the paper elaborates the urban land utilization concept and its property right arrangement, analyzes the reason why research inter-governmental relations in urban land utilization, this has laid the foundation for the full text analysis and the discussion.

Part II: The paper elaborates historical changes of inter-governmental relation in our country urban land utilization, through the government who manage the urban land utilization and its department's function, the present question and its relational gambling analysis, the paper has presents the present situation of government relations and the reason; discuss the strategy choice of supervision and corruption through mathematics and physics ; then take American, English and Canada for example, the paper introduces the practice mode of inter-governmental relation in overseas urban land utilization, and summarizes some beneficial experiences for China to draw lessons from.

Part III: According to the distinctive quality of inter-governmental relation in urban land utilization, the paper tries to reconstruct the inter-governmental relation from management function, income assignment, public participation, supervision, law's perfection and information open.

Conclusion: While emphasized the full text basic view, the paper pointes out several challenges in urban land utilization of our country, and points out that we should pay attention to the relations' several aspects in this process.

**Key Words:** Inter-governmental Relation; Urban Land Utilization; Land Administration

## 目录

引言.....	1
一、基本概念的定义与分析 .....	2
(一) “政府间关系”的含义及基本理论 .....	2
(二) “城市土地利用”的界定及其“产权”安排 .....	3
(三) 土地的基层管理、部门管理和国家管理 .....	6
二、我国城市土地利用中的政府间关系 .....	8
(一) 我国土地行政管理中政府间关系的历史变迁 .....	8
(二) 我国城市土地利用中政府间关系现状及其博弈 .....	10
(三) 国外城市土地利用中的政府间关系 .....	24
三、我国城市土地利用中的政府间关系重构 .....	29
(一) 明晰各土地管理机构的职责 .....	29
(二) 强化中央政府土地管理职能 .....	30
(三) 规范地方政府行为 .....	31
(四) 确立政府间合理的土地收益分配机制 .....	32
(五) 加强城市土地利用中的公众参与 .....	33
(六) 运用先进的技术和工具促进信息公开 .....	35
(七) 加强城市土地管理法制建设 .....	36
结束语.....	37
参考文献.....	39

## Content

Foreword.....	1
I. The Definition and Analyse of Basi Conception .....	2
1.1 The Definition and Basic Theory of Inter-governmental Relation.....	2
1.2 The Definition of Urban Land Utilization and Property Right Arrangement.....	3
1.3 Inter-governmental Relation in Urban Land Utilization .....	6
II. Inter-governmental Relation in Our Country's Urban Land Utilization.....	8
2.1 Historical Changes of Inter-governmental Relation in Our Country's Urban Land Utilization .....	8
2.2 The Current Situation and Cause.....	10
2.3 Inter-governmental Relation in Foreign Countries' Urban Land Utilization .....	24
III. Reconstruct the Inter-governmental Relation in Our Country' s Urban Land Utilization .....	29
3.1 Clear about the Responsibility of Land Management Institutions .....	29
3.2 Strengthen the Land Management Function of Central Government.....	30
3.3 Standard the Local Government Behavior.....	31
3.4 Set Up Reasonable Land Income Distribution System.....	32
3.5 Public Participation and Supervision.....	33
3.6 Promote the Information Open with Advanced Technologies and Tools .....	35
3.7 Perfect the Relevant Land Law Systems .....	36
Conclusion .....	37
References .....	39

## 引言

从 20 世纪 80 年代后期以来,我国城市土地市场开始建立并逐步完善,城市土地资源得到了较多有效的利用。但在城市土地市场化改革的过程中,也暴露出许多问题,这些问题,过去主要是因为新旧体制之间制度碰撞或制度缺位的因素所造成的,而目前更多地表现在市场本身的局限性,即城市土地市场的失灵,市场机制本身不能自动实现帕累托最优,这需要通过政府的干预对市场机制运行加以“纠正”。在转轨经济中,我国的土地产权安排决定了政府既是土地所有者代表又是土地管理者,这一方面有利于政府对土地市场进行干预,另一方面,政府这两种职能很可能互相冲突。政府干预本身也存在失灵,由于官员的自利、寻租以及政策执行上的障碍等因素,政府间关系一直处于一种复杂的博弈关系中,在城市土地利用方面政府间关系经历了多次调整,但是至今由于政府间关系的复杂所带来的城市土地利用的低效问题仍然突出。为此,当前对我国土地利用中政府间关系问题进行系统而深入的分析和探讨成为应时之需。本文从公共行政中的政府间关系、行政协调角度着手,在考察和借鉴西方先进理论和有益经验的基础上,力图对我国土地利用中的政府间关系问题进行全面、系统而深入的分析和探讨,以期作出一点有价值的研究。



## 一、基本概念の界定与分析

### (一)“政府间关系”的含义及基本理论

#### 1. 政府间关系的含义

政府间关系简单地讲,是政府之间以及它们的机构之间的联结、互动、相互依存以及公共官员之间的相互影响。国内政府间关系主要指国内各级政府间和各地区政府间的关系,包含纵向的中央政府与地方政府间的关系、地方各级政府间关系和横向的各地区政府间关系。<sup>①</sup>

国内政府关系的中轴是中央政府与地方政府之间的关系。在任何一个国家,中央与地方关系都将直接决定整个国内政府间关系的基本格局。因为中央与地方关系决定着地方政府在整个国家机构体系中的地位、权力范围和活动方式,从而也就决定了地方政府体系内部各级政府之间的关系,决定了地方政府之间的关系。一般来说,在任何国家,中央政府是国家利益的代表者,而地方政府则是地方利益的代表者。因此中央与地方的关系实质上就是国家利益与地方利益的关系。从阶级观点看,国家利益是一个国家的统治阶级的根本利益或共同利益,而地方利益则是一个地方的特殊利益。从国家结构的角度看,国家利益是一个国家的整体利益,而地方利益则是一个国家的局部利益。因此,不论从哪个角度讲,中央与地方关系都是一个矛盾体。它一方面是国家的根本利益与特殊利益的矛盾,而另一方面又是国家的整体利益与地方的局部利益的矛盾。这个矛盾体是客观存在的,因而,如何协调好矛盾体内部的双方关系,就成了各国社会、政治和经济发展的关键。

地方政府间关系包括纵向的地方各级政府间关系和横向的各个地方政府间的关系。世界上绝大多数国家出于行政的需要,都将自己的国土划分为有层次的管理区域,即行政区域,并相应地设立行政组织,即地方政府。这样地方政府的设置也是有层次的。各级地方政府间形成的纵向关系的模式和格局,在很大程度上受制于中央和地方的关系。如果在中央与地方关系上实行地方分权制,那么,地方各级政府间主要存在法律上的指导关系,权力上的领导与制约关系比较弱。

---

<sup>①</sup> 林尚立:《国内政府间关系》,杭州:浙江人民出版社,1998年版,第14页。

地方政府间的横向关系，既体现为地方政府间平行的横向关系，即同级地方政府间的关系；也体现为地方政府间斜交的横向关系，即不同级的不同地区的地方政府间关系。地方政府间的横向关系不论是平行的还是斜交的，由于他们之间不存在指导与被指导的关系，更不存在领导与被领导的关系，因此他们之间的关系比较自由。<sup>①</sup>

横向关系的发展将会直接影响到纵向关系的发展。因为随着横向关系的发展，地方政府的经济利益会越来越明确，新经济利益的要求也会越来越突出，这就必然使地方政府产生要求改善纵向关系的政治要求和行政冲动，其目标自然是扩大地方自主权，提高地方的地位。这种趋势在单一制的集权国家中表现得尤为明显。

## 2. 国内政府间关系的理论

国内间政府关系的理论和实践主要有四种：集权主义、地方分权主义、均权主义和联邦主义。集权主义的核心是强调中央政府的集权和权威，强调中央政府在整个社会协调和控制中的重要地位和作用。集权主义认为中央集权有利于社会化大生产的发展、中央政府权威的提高、社会资源的合理利用和有效配置，也是后现代化国家实现现代化的重要途径。地方分权主义的核心就是地方自治，它的理论基础有三个：民主主义、地方权力固有说和地方权力让予说、行政辅助理论。均权主义是在总结和综合集权主义与地方分权主义基础上的新发展，它从中央和地方的职能关系上，寻求中央与地方关系的平衡和地方自治的合理性。它不否认权力在中央与地方之间集中与分散的重要性，但认为更重要的应是职能在中央与地方之间的分工与协调。联邦主义在这里是人们关于联邦制的性质和功能的观点和理论。<sup>②</sup>

## （二）“城市土地利用”的界定及其“产权”安排

### 1. “城市土地利用”的界定

城市土地是城市区域中用于非农建设的土地，是指在城市总体规划和土地利

<sup>①</sup> 林尚立：《国内政府间关系》，浙江人民出版社，1998年版，第24页。

<sup>②</sup> 同<sup>①</sup>，第25页。

用总体规划中列为城市化或城镇化范围内的土地。从区域上说,城市土地包括三个层次:一是城市市区的土地,即城区建成区范围内的土地;二是城市规划区范围内的土地;三是城市行政管理区范围内的土地,即包括城市郊区县范围内的土地。这里主要是指“城市建成区”范围内的土地。<sup>①</sup>

土地利用是指人类通过特定的行为,以土地为对象或手段,利用土地的特征,获得物质产品和服务,满足自身需要的经济活动过程。这一过程是人类与土地进行物质、能量、价值和信息的交流及转换的过程。<sup>②</sup>土地利用最基本的内容有:土地资源的调查、分类、统计;土地利用现状分析,包括土地利用程度、土地利用结构和土地利用效益、土地利用规划、土地开发、土地保护等内容。

城市土地利用即根据城市土地利用特征,土地利用模式、用途、数量、质量等全方位的变化及用地功能和利用方式的重构,将一定量的土地配置到满足人们各种需求的用途上,从而形成良好的土地利用结构,将土地利用方式与土地利用的生态适宜性、社会性及经济性进行优化组合,进而推进城市经济的发展水平。<sup>③</sup>与城市土地利用相关的政策包含两个方面的内容:其一是对农村集体土地通过征地的方式,实行农用地转为建设用地,实施城镇化开发。其二是对已有的城镇建设用地,通过旧区改造、企业搬迁、基础设施建设等方式进行城市化和现代化建设。

## 2. 我国城市土地产权安排

土地产权是指存在于土地之中的排他性完全权利。它由三个要素构成:土地产权主体——即土地产权的拥有者,包括个人、小组、集体、企业、社区、国家等;土地产权客体——即土地产权本身,包括所有权、使用权等等;土地产权束——土地产权的整体组成以及不同产权主体所拥有的产权客体的具体组成。土地产权是法定的土地财产权利,是土地财产在法律上的肯定或土地财产的法律存在形式,它包括土地所有权、土地使用权、土地租赁权、土地抵押权、土地典当权、土地继承权、地役权和发展权等多项独立权能。<sup>④</sup>土地产权只有在法律的认可下才能产生,它在一个国家的经济生活中是一个重要因素。通过土地产权,社会成

<sup>①</sup> 李建建著:《中国城市土地市场结构研究》,经济科学出版社,2004,第13页。

<sup>②</sup> 何芳编著:《城市土地经济与利用》,同济大学出版社,2004,第8页。

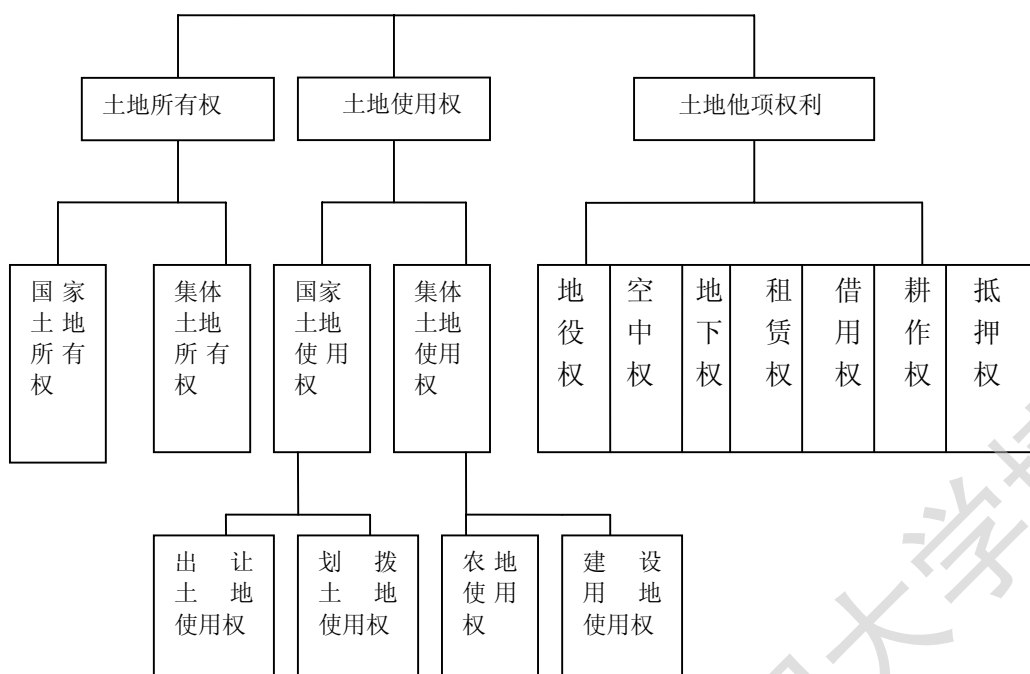
<sup>③</sup> 宋戈著:《中国城镇化过程中土地利用问题研究》,中国农业出版社,2005,第75页。

<sup>④</sup> 同①,第194页。

员之间、社会组织之间、各级政府之间的土地财产关系得以确定。

城市土地产权结构,是指在一定的历史时间内,在特定的土地所有制条件下,根据社会经济发展的需要,对城市土地权利进行权种设定分类,并对各种权利的权能内涵进行界定,从而形成的城市土地的权利结构。<sup>①</sup>目前我国土地权利的基本机构如图 1 所示,其中土地所有权和土地使用权是我国两种主要的土地权利,土地的他项权利是附着于土地使用权的权利。

图 1 我国土地权利的基本结构



资料来源:赵贺著:《中国城市土地利用机制研究》,经济管理出版社,2004。

我国的城市土地产权安排可以概括为:城市土地实行土地公有制,城市市区土地由国家所有,由国务院代表国家行使,国务院授权各级地方政府来具体进行管理和经营。地方政府可以依法无偿和有偿出让一定年限的土地使用权,有偿出让的国有土地使用权是一项完整意义但又受到限制的产权,可以在市场上交易,无偿划拨土地使用权只是使用权和一定条件下进行转让的权利;城市郊区土地归

<sup>①</sup> 李建建著:《中国城市土地市场结构研究》,经济科学出版社,2004,第26页。

集体所有，集体土地所有权由集体经济组织来代表实施，集体土地使用权由集体内的成员所有，集体成员享有占有、使用、收益以及部分处分权。我国不存在土地的所有权交易，在城市发展需要时，城市政府可以强制性征用集体所有的土地，但集体不能购买国有土地。<sup>①</sup>

现有产权制度安排与单一土地公有制相比，在提高土地资源配置效率方面有很大的进步，但仍存在产权关系模糊、产权界定不清，在现实中这些缺陷表现得更加明显。

### （三）土地的基层管理、部门管理和国家管理

在整个土地管理体系中，因管理者管理范围的不同而区分为基层管理、部门管理和国家管理等三个领域。土地的基层管理是指土地权属单位（即土地所有单位及基层使用单位）对自己已有的土地或自己已使用的土地的所有权或使用权的维护、行使，对土地资源的保护、利用以及土地收益的取得和分配等方面的管理活动。土地的部门管理，即按不同产业部门划分的土地管理。其中包括国民经济中工业、农业、商业、运输、建筑等等部门以及军事部门，各自对其所属的基层单位的土地的权属、利用、收益等方面所进行的检查、监督等管理活动。土地的国家管理，指从中央到地方各级政府对土地所进行的统一管理。此项管理由各级政权中的土地管理部门代表国家而进行。其职能包括三大方面：一是土地资源管理，包括编制和执行土地利用总体规划和土地利用的年度计划，进行土地利用监督和用地控制，协调部门用地等，其任务在于最大限度地合理利用全国土地资源，满足整个社会的需要；二是土地财产管理，即对土地所有权及其权能构成包括占有权、使用权、收益权、处分权等的确认、保护、分割、调整等，以利于维护、巩固和发展一定社会中的土地所有制；三是土地资产管理，即对地租、地价、地信（土地信用及土地金融）、地税进行调解，以便调整各个相关方面的土地收益关系。<sup>②</sup>

土地管理体系中的这三个组成部分既有不同的特征又有密切的关系。一方面，就管理范围和管理职能而言，土地的基层管理和部门管理具有局部性——或

<sup>①</sup> 赵贺著：《中国城市土地利用机制研究》，经济管理出版社，2004，第111页。

<sup>②</sup> 周诚著：《土地经济学原理》，商务印书馆，2003，第210页。

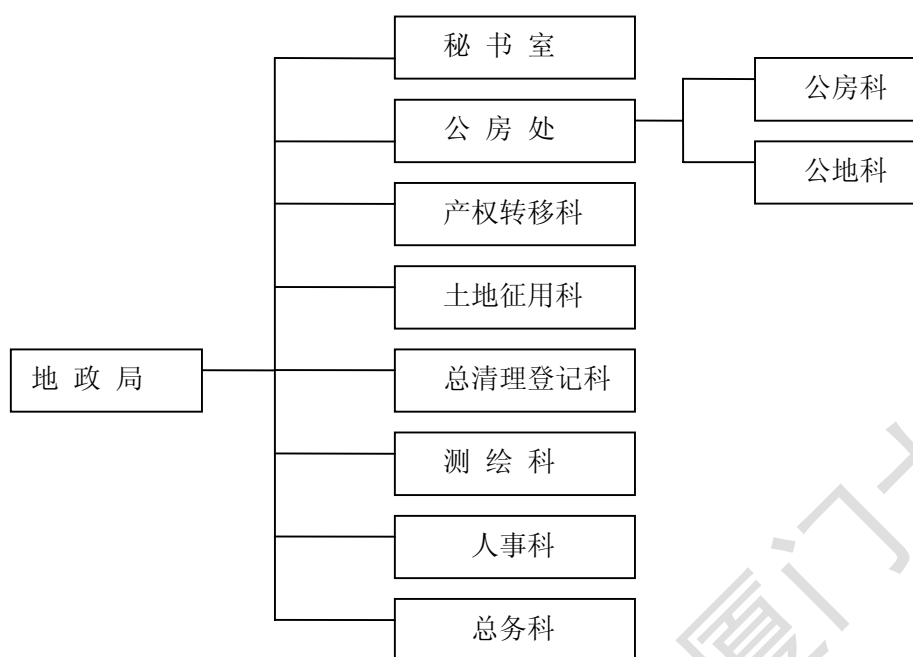
限于土地权属单位内部或限于专业部门内部,而且往往是偏重于土地资源利用管理,而土地的国家管理,则具有超部门性或全面性。另一方面,土地的基层管理和部门管理是土地国家管理的基础,又是某种程度上的补充或延伸。国家管理的某些方面可通过部门管理而落实,国家甚至可以授权、委托某些部门去行使某些管理职能。但是,部门管理不可能代替国家的统一管理。显然,土地的国家管理问题,不仅涉及到各部门之间的分权问题,而且涉及到中央政府与地方政府之间的分权问题。

## 二、我国城市土地利用中的政府间关系

### （一）我国土地行政管理中政府间关系的历史变迁

第一阶段：1949—1953 年，1949 年中华人民共和国成立后，在内政部设立了地政局，统一管理全国的地政工作。各地城市政府也先后成立了地政局，逐步开展了房地产管理的基础工作。在这个阶段，我国土地管理体制的一个重要特点是房地统管。土地管理的机构设置大致如图 2。

图 2：1949—1953 年多数城市土地管理机构设置示意图



资料来源：浙江省哲学社会科学规划办公室编：《城市发展中的土地制度研究》，中国社会科学出版社，2002。

第二个阶段：1954—1985 年

1954 年，国家撤销地政局，在农业部设土地利用总局，从此中央和省一级就不再设有统一的土地管理机构。1956 年又在土地利用总局的基础上成立农垦部，主管全国所有荒地和国营农场建设工作。在这一阶段，部分城市则将地政局

改为房地产管理局,土地管理机构变成隶属房地产管理局的一个职能部门。另外,很多地方设立了征地办公室,隶属城市建设委员会。1982 年农业部成立了土地管理局,负责农村的管理。这一阶段土地管理的特点是“谁用地谁管地”,即军队管理军队的土地,铁路部门负责铁路用地,农业部门负责农地、林地,交通部门负责交通用地,建设部门负责城市土地,土地处于一种分割管理状态。

### 第三阶段:1986 年以后

改革开放以后,我国工业化、城市化进程加快,在土地分割管理状态下,耕地不断减少,在“六五”期间,全国净减少耕地 3689 万亩,年均减少 737 万亩,而其中,仅仅 1985 年就减少了 1510 万亩。鉴于这样一种严峻的态势,1986 年中共中央、国务院作出了建立城乡地政统一管理体制的决定,其后的第六届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过了《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地法》),也确定了城乡地政统一管理的改革原则,改革的内容是:(1)成立国家土地管理局,作为国务院的直属机构,负责全国土地、城乡地政的统一管理工作;(2)县级以上地方人民政府土地管理部门主管本行政区域内土地的统一管理工作,机构设置由省、自治区、直辖市根据实际情况确定;(3)乡级人民政府负责本行政区域内的土地管理工作。目前我国已形成了中央、省、地(市)、县(市)、乡(镇)五级土地管理体系。<sup>①</sup>1988 年《土地法》和《中华人民共和国城市房地产管理法》等所规定的中央和地方政府的土地管理权限关系,着重从国有土地的增量权、国有土地投放权、土地收益支配权的配置上来考察:国有土地增量的批准权位设置较高,主要为国务院和省级政府,但是也为县级政府留有余地;土地使用权划拨权限的规定是相当宽松的。中国土地管理体制中的中央与地方关系,基本上属于“中地分权”模式。这一模式设计的目标是,中央或省级政府控制国有土地增量和出让量,以便达到合理用地、保护耕地的目的;地方政府得到经济实惠,以利于改善城市基础设施和土地开发。然而实际执行的情况却是越权争地、化整为零争地、多争少报,越权批地、多批少报等相当普遍,且屡禁不止。何况,现有法律、法规中对于划拨土地使用权的约束相当宽松,无疑是给土地使用权的投放开了一个口子,致使现阶段土地投放量之中的绝大部分依然

<sup>①</sup> 浙江省哲学社会科学规划办公室编:《城市发展中的土地制度研究》,中国社会科学出版社,2002,第 120 页。



Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕